



UDRUGA GRADOVA

Zagreb, 12. travnja 2013.



Poštovani gospodin

Mladen Pejnović
predstojnik Državnog ureda
za upravljanje državnom
imovinom

Ivana Lučića 6
10000 Zagreb

Predmet: Nacrt prijedloga Strategije upravljanja i raspolaganja državnom imovinom od 2013. do 2017. godine
- očitovanje, daje se

Poštovani,

U vezi s Nacrtom prijedloga Strategije upravljanja i raspolaganja državnom imovinom od 2013. do 2017. godine izrađenog od strane Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, Udruga gradova dalje sljedeće mišljenje:

Udruga gradova suglasna je sa poglavljem 9. Smjernice u upravljanju i raspolaganju nekretninama u vlasništvu RH, u dijelu koji se tiče jedinica lokalne samouprave uz sljedeće primjedbe:

Jedinice lokalne samouprave suglasne su s dijelom strategije koji se odnosi na potrebu zamjene suvlasničkih omjera i razvrgavanje zajednice geometrijskom diobom. U prethodnom razdoblju jedinice lokalne samouprave upravo na tome i inzistiraju, no država je pasivna. Troškovi razvrgnuća nisu zanemarivi, jedinice lokalne samouprave ih redovito predujmljuju, ali nisu u mogućnosti dio troškova namiriti od RH, iako nerijetko udjel RH u vlasništvu višestruko prelazi udjele lokalne samouprave.

U poglavlju 9.8. razmatra se i predlaže rješavanje imovinskopravnih odnosa između Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Zakon o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 34/91) razgraničio je vlasništvo zemljišta unutar građevinskog područja na način da je zemljište koje se zateklo unutar građevinskog područja na dan 24. srpnja 1991. godine vlasništvo jedinice lokalne samouprave, a ono koje je izvan građevinskog područja vlasništvo Republike Hrvatske.

U praksi se pojavljuje problem da je određena nekretnina dijelom unutar, a dijelom izvan građevinskog područja, ali se u takvim slučajevima na takvu nekretninu u cijelosti uknjižila Republika Hrvatska, usprkos činjenici da je za svaku takvu nekretninu od nadležnog ureda ishodište uvjerenje da je nekretnina na dan 24. srpnja 1991. godine bila dijelom unutar građevinskog područja. Navedeno usporava i u bitnome otežava provedbu prostornih planova, a time postaje kočnica cjelokupnom razvitku i to uglavnom u ruralnim područjima, područjima posebne državne skrbi što sprječava povratak stanovništva na ovo demografski uništeno područje.

U vezi s navedenim predlažemo da se u Nacrtu prijedloga Strategije upravljanja i raspolaganja državnom imovinom pod točkom 9.8. Rješavanje imovinskopravnih odnosa između Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, predvidi darovanje građevinskog zemljišta jedinici lokalne samouprave koje je na dan 24. srpnja 1991. godini, nesporno bilo unutar građevinskog područja jer bi se na taj način omogućilo raspolaganje građevinskim zemljištem u skladu s danas važećom prostorno-planskom dokumentacijom.

Predlažemo da se temeljem Zakona o poljoprivrednom zemljištu („Narodne novine“, broj 34/91) te temeljem Zakona o prostornom uređenju i gradnji („Narodne novine“, broj 76/07, 38/09, 55/11, 90/11 i 50/12), konkretno članka 119. koji omogućuje parcelaciju zemljišta u skladu s granicom građevinskog područja određenom važećim ili ranije važećim prostornim planom, odvoje građevinska područja od izvangrađevinskih, što bi omogućilo rješavanje imovinsko-pravnih odnosa na način da bi se građevinska područja vratila u vlasništvo jedinica lokalne samouprave, dok bi izvangrađevinska područja ostala u vlasništvu Republike Hrvatske. Navest ćemo i konkretan primjer Grada Drniša, budući je na području toga Grada Republika Hrvatska uknjižena na sva neizgrađena građevinska i izvangrađevinska područja. S obzirom na trenutnu nemogućnost stjecanja vlasništva nad građevinskim područjima koja su u važećoj prostorno-planskoj dokumentaciji Grada Drniša predviđena kao stambene zone, Grad je u nezahvalnoj, ali i bezizlaznoj situaciji što se tiče razvojnih planova Grada, kao i mogućnosti stambenog zbrinjavanja pa time i općenito demografske obnove toga slabo naseljenog i nerazvijenog područja.

Primjedbe po poglavljima Nacrta

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave se u svakodnevnom poslovanju susreću s multipliciranjem nadležnosti javnih institucija koje upravljaju različitim oblicima imovine, ponekad čak i istim, u vlasništvu RH. Harmoniziranje nadležnosti prvi je i najvažniji korak te se kao takav i pozdravlja.

U poglavlju 3.1. Pretvorba i privatizacija društvenog vlasništva, smatramo da je potrebno detaljnije obraditi pitanje pretvorbe poslovnih prostora i drugih nekretnina na kojima je bilo upisano društveno vlasništvo i odrediti buduće postupanje prema tim nekretninama, u cilju smanjenja broja sporova koji se vode između Republike Hrvatske i jedinica lokalne samouprave i danas.

Konkretno, Državno odvjetništvo podnosi prijedloge za uknjižbu na svim nekretninama koje se vode u zemljišnim knjigama kao društveno vlasništvo bez upisanog korisnika te na nekretninama upisanim kao društveno vlasništvo sa upisanim korisnikom koji je prestao postojati, pri čemu ne istražuju ima li isti svog pravnog slijednika. U pojedinim jedinicama lokalne samouprave Državno odvjetništvo ne provjerava je li kod osnivanja novih zemljišnih knjiga ispušteno pravo korištenja u korist bivše općine, društveno političke zajednice koja je

jedina bila ovlaštena raspolagati, upravljati i koristiti nekretnine u društvenom vlasništvu. U posljednje vrijeme Državno odvjetništvo na svako rješenje o uknjižbi jedinice lokalne samouprave ulaže žalbu, pa čak i na one uknjižbe koje su izvršene ranijih godina, ukoliko u nekom drugom predmetu dođu do saznanja da se radi o upisu jedinice lokalne samouprave. Takvim postupanjem, te zabilježbom žalbe, Državno odvjetništvo otežava razvoj jedinica lokalne samouprave, odnosno otežava slobodno raspolaganje imovinom jedinica lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave su postale pravni slijednici Fondova za stambeno komunalno gospodarstvo, koji su raspolagali i upravljali svim poslovnim prostorima u bivšim općinama, prednicima današnjih jedinica lokalne samouprave. Od uspostave novog sustava lokalne samouprave 1993. godine do danas, u te poslovne prostore uložena su znatna sredstva za njihovo održavanje, čime im je povećana vrijednost. U slučajevima u kojima je proveden upis Republike Hrvatske poslovni prostori ostaju zatvoreni više godina i propadaju. Zbog navedenog smatramo da je upitna učinkovitost centralnog upravljanja takvim prostorima te da je vrijeme da se jedinicama lokalne samouprave prizna pravo vlasništva nad takvim prostorima.

Naime, društveno vlasništvo ukinuto je temeljem odredbe članka 48. Ustava Republike Hrvatske («Narodne novine» broj 41/01 – pročišćeni tekst), te člankom 3. Zakona o preuzimanju Zakona o osnovnim vlasničko pravnim odnosima, time da je pretvorba društvenog vlasništva vršena u odnosu na različite subjekte kroz različite propise. Za jedinice lokalne samouprave i uprave, pretvorba imovine u društvenom vlasništvu na kojoj su bivše općine imale pravo raspolaganja, korištenja i upravljanja izvršena je Zakonom o lokalnoj upravi i samoupravi («Narodne novine» broj 90/92, 94/93 i 117/93), koji je stupio na snagu 30. prosinca 1992. godine, na način da je ta imovina postala vlasništvo novonastalih pravnih subjekata (općina i gradova nastalih iz bivše općine). Člankom 360. stavkom 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima utvrđeno je da je pravo upravljanja odnosno korištenja na stvarima u društvenom vlasništvu pretvorbom nositelja toga prava postalo pravo vlasništva one osobe koja je pretvorbom postala sveopći pravni slijednik dotadašnjeg nositelja prava upravljanja, odnosno korištenja i raspolaganja na toj stvari, ako je stvar sposobna biti predmetom prava vlasništva, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

Također je odredbom članka 388. stavkom 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, propisano da se stjecanje, promjena, pravni učinci i prestanak stvarnih prava do stupanja na snagu toga Zakona, prosuđuju prema pravilima koja su se primjenjivala u trenutku stjecanja, promjene i prestanka prava i njihovih pravnih učinaka. Rečena odredba upućuje na propise koji su važili za vrijeme bivše države, jer je Republika Hrvatska proglasila pravni slijed iza bivše SFRJ. Za razrješenje ove problematike moraju se uzeti u obzir slijedeći propisi. Zakon o uknjižbi nekretnina u društvenom vlasništvu ("Službeni list" SFRJ broj 12/65), koji je stupio na snagu 1965. godine, Uredba o uknjiženju prava vlasništva na državnoj nepokretnoj imovini ("Službeni list" FNRJ broj 58/47), Zakon o uknjižbi nekretnina u društvenom vlasništvu ("Narodne novine" SRH broj 45/71), koji je prestao važiti tek temeljem odredbe članka 230., sada važećeg Zakona o zemljišnim knjigama ("Narodne novine" broj 91/96, 68/98, 137/99, 73/00, 141/01, 100/04 i 107/07), a koji je stupio na snagu 01. siječnja 1997. godine. Naime, spomenutim je propisima bilo regulirano da ukoliko se iz isprave ne može ustanoviti tko je nositelj prava korištenja, da će se kao nositelj prava korištenja uknjižiti općina na čijem se teritoriju nalazi nekretnina. Iz navedenog slijedi zaključak da je općina, kao bivša društveno politička zajednica bila ex lege određena kao nositelj prava korištenja, raspolaganja ili upravljanja na nekretnini. Time su sadašnje jedinice lokalne samouprave, koje su pravni slijednici bivših općina, stekle valjanu pravnu osnovu za pretvorbu društvenog u civilno vlasništvo u svoju korist.

U poglavlju 3.3. Neprocijenjena imovina, predlaže se da nadležno državno odvjetništvo i Ministarstvo pravosuđa, u suradnji s jedinicama lokalne samouprave evidentiraju i uknjiže svu bivšu društvenu koja nije procijenjena u temeljni kapital trgovačkih društava u postupku pretvorbe i kapitalizacije u korist RH kao vlasnika.

Udruga gradova smatra da bi se spomenuti postupci evidentiranja i uknjižbe trebali provoditi u korist stvarnog vlasnika ili da je spomenutu imovinu potrebno definicijom preciznije odrediti.

S obzirom na sporove koji se vode između jedinica lokalne samouprave i Republike Hrvatske oko navedene imovine, nije jasan interes jedinica lokalne samouprave da sudjeluju u postupcima uknjižbe RH kao vlasnika nad tim nekretninama. Međutim, ne sporeći spremnost jedinica lokalne samouprave na suradnju, smatramo da se ova aktivnost neće prođiti prema planu budući da su upravo nadležna državna odvjetništva bila kočnica razrješavanja ovog problema. Udruga gradova je sa Državnim odvjetništvom RH 2008. godine potpisala promemoriju o mirnom rješavanju sporova putem izdavanja tabularnih isprava u nespornim situacijama, međutim, nadležna državna odvjetništva nisu postupala prema potpisanom dogovoru.

Smatramo da je i u ovom dijelu strategije bitno proširiti ocjenu stanja s obzirom na mnogobrojne postupke koji se vode između lokalne samouprave i Republike Hrvatske u pogledu utvrđivanja prava vlasništva.

Naime, u nekoliko proteklih godina RH osporava uknjižbe prava vlasništva gradova i općina nad određenom imovinom, iako je ista prenijeta u vlasništvo jedinica lokalne samouprave od strane tadašnjih društvenih organizacija, temeljem tada važećih propisa i ovlaštenja i prije no što je proveden postupak pretvorbe i privatizacije.

Razmjer tih problema dobro ilustrira i činjenica da su brojni gradovi po donošenju Zakona o upravljanju državnom imovinom, iscrpljeni dotadašnjim pravnim postupcima u cilju zaštite prava vlasništva nad imovinom, odlučili kolektivno očuvati pravo vlasništva nad dijelom neprocijenjene imovine. Putem Udruge gradova Ustavnom sudu RH podnesen je zahtjev za ocjenu ustavnosti čl. 49. st. 2. Zakona o upravljanju državnom imovinom. Navedenom je zakonskom odredbom povrijeđeno Ustavom zajamčeno vlasničko pravo lokalnih jedinica na stanovima koji nisu procijenjeni u društveni kapital poduzeća što je evidentno protivno odredbama Ustava kojima se jamči pravo vlasništva. Osporavanim i očito neustavnim Zakonom lokalnim se jedinicama pravo vlasništva jednostrano oduzima bez mogućnosti ikakve, a kamoli primjerene pravne zaštite. Lokalne jedinice ne samo da su već ranije stekle pravo vlasništva na stanovima sukladno posebnim propisima, već su se u potpunosti ponašale kao vlasnici navedenih stanova u skladu sa zakonima, zaključujući međuvlasničke ugovore s drugim suvlasnicima zgrade, sudjelujući kao suvlasnik zgrade u imenovanju upravitelja zgrade i plaćajući zajedničku pričuvu za održavanje zajedničkih dijelova stambene zgrade u kojoj se stanovi nalaze. Prema Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima navedene radnje isključivo su pravo, ali i obveza vlasnika čemu su lokalne jedinice u potpunosti udovoljavale.

U poglavlju 4.2. Upravljanje nekretninama po posebnim propisima, potrebno je proširiti ocjenu stanja u pogledu Zakona o uređivanju imovinsko-pravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina.

Brojne jedinice lokalne samouprave kontaktirale su Udrugu gradova zbog nemogućnosti ostvarivanja prava koja proizlaze iz citiranog Zakona. Na zahtjev RH, odnosno tijela i

društava u vlasništvu RH, jedinice lokalne samouprave oslobađaju ta tijela i društva od naknada za stjecanje određenog prava. Međutim, u slučaju kada jedinice lokalne samouprave potražuju takva prava, u pravilu ih ne mogu ostvariti zbog šutnje administracije te nerijetko pokreću postupke izvlaštenja ili drugih postupaka stjecanja potrebnih prava uz plaćanje naknada. Smatramo da Zakon u potpunosti nije ispunio svrhu te ga je potrebno staviti van snage ili iznaći primjereniji mehanizam ostvarivanja navedenih prava.

U istom poglavlju u pogledu Zakona o cestama, državno odvjetništvo i pravosuđe otežavaju uknjižbe i upravljanje nekretninama. Jedinice lokalne samouprave žele, mogu i imaju sve uvjete da preuzmu, održavaju i koriste se nerazvrstanim cestama. Investicije se onemogućuju upravo zbog krutog stava države. Uknjižbe javnih dobara na upravljanju i korištenju jedinica lokalne samouprave se ne provode, a ukoliko se i provode, žale se državna odvjetništva.

U poglavlju 4.4. Stanovi i poslovni prostori u vlasništvu RH, ponavljamo ranije iznesene probleme u pogledu prava vlasništva nad stanovima i poslovnim prostorima. U slučajevima u kojima je proveden upis Republike Hrvatske poslovni prostori ostaju zatvoreni više godina i propadaju. Zbog navedenog smatramo da je upitna učinkovitost centralnog upravljanja takvim prostorima te je vrijeme da se jedinicama lokalne samouprave prizna pravo vlasništva nad takvim prostorima.

U slučaju stanova i poslovnih prostora koji su nesporno vlasništvo Republike Hrvatske, zbog upitne učinkovitosti centralnog upravljanja stanovima i poslovnim prostorima, smatramo da je potrebno iste prenijeti na upravljanje jedinicama lokalne samouprave u cilju povećanja prihoda s osnove zakupnine i adekvatnog zadovoljavanja razvojnih i socijalnih potreba lokalne zajednice.

Poglavlje 4.10. Neprocijenjene nekretnine u postupku pretvorbe i privatizacije - Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu gleda se isključivo kroz prizmu kampova. Zanimljivo je činjenica da su upravo jedinice lokalne samouprave vlasnici preostalog turističkog zemljišta, dok je RH vlasnik ostalog građevinskog zemljišta, odnosno zemljišta koje nije procijenjeno u vrijednosti društvenog kapitala društvenog poduzeća u postupku pretvorbe, odnosno koje nije uneseno u temeljni kapital trgovačkog društva u postupku privatizacije, a za koje na dan stupanja na snagu ovoga Zakona dokumentima prostornog uređenja nije određena ugostiteljsko turistička namjena, na kojem su pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja imala društvena poduzeća. Građevinsko zemljište, odnosno građevina čija vrijednost nije procijenjena u društvenom kapitalu u postupku pretvorbe, odnosno privatizacije, vlasništvo je Republike Hrvatske. Problem se odnosi isključivo na spomenuto preostalo turističko zemljište. Investicije stoje jer jedinice lokalne samouprave ne mogu pravomoćno uknjižiti svoje vlasništvo i uspostaviti sustav dodjele koncesija.

U poglavlju 4.11 Neprivatizirani dijelovi stambenog fonda, odnosno članak 49. st. 5. ZUDI, pojedina trgovačka društva uspjela su se uključiti kao vlasnici nakon pretvorbe i na neprocijenjenim nekretninama te su raspolagala nekretninama u korist jedinica lokalne samouprave koje su u dobroj vjeri stekle pravo vlasništva i povjerenjem u zemljišne knjige raspolagale istim nekretninama. Po prijedlogu Strategije u ovim slučajevima Agencija bi umjesto stvarnopravnog zahtjeva prema trgovačkom društvu prihvatila isplatu tržišne vrijednosti neprocijenjene imovine od lokalne samouprave, što bi dovelo do upitne likvidnosti proračuna. Napominjemo da su brojna takva društva otišla u stečaj pa se regresna naplata ne bi mogla izvršiti. Stoga predlažemo da se u navedenom slučaju, zbog postupanja u dobroj vjeri i povjerenjem u zemljišne knjige, dozvoli prijenos bez naknade na lokalnu samoupravu,

a da se stvarnopravni zahtjevi upute na trgovačko društvo koje se nezakonito upisalo na nekretnine i raspolagalo njima.

U poglavlju 5.1. Pomorsko dobro, upravljanje i gospodarenje pomorskim dobrom od strateškog je interesa, kako za RH, tako i za jedinice lokalne samouprave na čijem se teritoriju isto i nalazi. Pozdravlja se utvrđenje granica tamo gdje one nisu utvrđene, i to upravo na način da se za početak isto utvrdi u udaljenosti 6 m od visokih viših voda. Mogućnost odobravanja koncesije na zahtjev, radi obavljanja ugostiteljsko turističke djelatnosti nije transparentno, te je istu i nadalje potrebno provoditi temeljem javnog natječaja. Priznavanje dosadašnjih ulaganja u plaže paušalno je i u dijelu neopravdano budući nije naznačeno koji su mehanizmi putem kojih će se vršiti takva priznavanja, kontrola projekata, amortizacija, kao i pitanje da li će jls biti uključene u postupak kao stranka budući da joj je od interesa urediti i pratiti upravljanje nekretninama na svom području.

Uz poštovanje,

mr.sc.Vojko Obersnel

predsjednik Udruge gradova